JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 12/11/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1598/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DE SANIDAD.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: drogas, salud pública, grupo de trabajo, art. 18.1.b) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-1360 Fecha: 12/11/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de junio de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «A la División de control de VIH, ITS, Hepatitis Virales y Tuberculosis (D.G. Salud Pública) Materiales y contenido correspondientes a Problemáticas específicas en la esfera legal que afectan a personas que practican Chemsex (Grupo de Trabajo sobre Chemsex) 25-04-2025».

2. Mediante resolución de 22 de julio de 2025 el Ministerio requerido inadmite la petición en los siguientes términos:

   «Una vez analizada la solicitud, se considera que procede conceder parcialmente el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por (...).

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

Por un lado, se comunica que, con respecto al contenido correspondiente a Problemáticas específicas en la esfera legal que afecten a personas que practican Chemsex (Grupo de Trabajo sobre Chemsex) 25-04-2025, el contenido de la reunión fue:

- La invisibilización de las problemáticas legales asociadas al chemsex.

- La necesidad de formación específica sobre chemsex dirigida a los distintas agentes que intervienen en ámbitos como los cuerpos y fuerzas de seguridad, el sistema judicial y el entorno penitenciario.

- La necesidad de mejorar el nivel de información de las personas que practican chemsex en relación con las normativas legales que pueden afectarles directamente.

En cuanto al contenido de las presentaciones utilizadas por los ponentes en la citada reunión, y de acuerdo con lo establecido por el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se recoge como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, entre otros supuestos, aquellas "referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas". Por ende, y teniendo en cuenta que el contenido de las presentaciones utilizadas por los ponentes en la citada reunión contenía información con carácter de apoyo a modo de borradores para ilustrar la exposición de los diferentes temas expuestos en la reunión, conteniendo diversas opiniones y testimonios, se enmarca en las causas de inadmisión contenidas en el artículo 18.1.b).

Por otro lado, en lo que a los materiales se refiere, siguiendo el criterio interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.

2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.

R CTBG
Número: 2025-1360 Fecha: 12/11/2025

3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud

4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento

5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

El acceso al contenido de los materiales utilizados se restringe a los invitados a dicha reunión al estar enmarcados en un proceso de discusión interna en el que concurren las circunstancias 1,3 y 4 expuestas anteriormente, por lo que la Dirección General de Salud Pública procede a inadmitir la solicitud en lo que a este acceso se refiere».

3. Mediante escrito registrado el 25 de julio de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto que forma parte del colectivo afectado por las medidas debatidas en la reunión por la que se interesa, indicando que si el grupo de trabajo debatió sobre *"problemáticas específicas que afectan a personas que practican chemsex"*, resulta evidente que no estamos ante una discusión de carácter interno sino ante una actuación administrativa con efectos en la elaboración de políticas públicas concretas, toda vez que considera que la inadmisión del Ministerio se basa en criterios formales, sin ponderación del interés público subyacente, efectuando en este sentido una prolija argumentación, cuyo resumen es la consideración de falta de ponderación y proporcionalidad en la aplicación de la causa de inadmisión *ex* artículo 18.1.b) LTAIBG, como fundamento de la resolución, con la cita de varias sentencias de diferentes instancias judiciales — sentencia de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017; *«Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017»; «Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado central de lo Contencioso Administrativo Nº 6 de Madrid»—.*

   Así mismo, alega como precedentes la resolución de este Consejo R/311/2022, de 22 de septiembre, significando que:

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG
Número: 2025-1360 Fecha: 12/11/2025

«[E]l Ministerio no ha aplicado un límite que permita restringir el acceso a la información o, en su caso, conceder un verdadero acceso parcial, sino que ha aplicado una causa de inadmisión con consecuencias más gravosas para el ejercicio del derecho de acceso a la información en la medida en que no solo carece de ponderación sino que tampoco permite realizar al solicitante ni al Consejo una ponderación sobre la información que pueda facilitarse o no, al no disponer de elementos suficientes para ello. El artículo 14.3 de la Ley 19/2013 remarca que "Los límites al derecho de acceso se aplicarán de manera proporcionada y solo cuando constituyan una medida necesaria para salvaguardar los intereses contemplados en este artículo", y la aplicación de una causa de inadmisión como si fuera un límite material sin ponderación previa vulnera el principio de proporcionalidad y la finalidad garantista del artículo 18».

4. Con fecha 28 de julio de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 1 de septiembre tuvo entrada en este Consejo, escrito en el que se ratifica en el contenido de lo resuelto, y señala lo siguiente:

   «Por un lado, el contenido de las presentaciones utilizadas por los ponentes en la citada reunión se enmarca en las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, en concreto la establecida en el artículo 18.1.b), dado que se trata de información con carácter de apoyo, a modo de borradores, para ilustrar la exposición de los diferentes temas tratados.

   4.- Por otro lado, en cuanto al contenido de los materiales utilizados, siguiendo el criterio interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, este se restringe a los invitados a dicha reunión, por ser información preparatoria, ya que se trata de reuniones internas en el marco de un grupo de trabajo de Ministerio».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38

R CTBG Número: 2025-1360 Fecha: 12/11/2025

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a los materiales y contenidos utilizados en el grupo de trabajo sobre Chemsex, de 25 de abril de 2025, cuya temática se centró en las *«Problemáticas específicas en la esfera legal que afectan a personas que practican Chemsex».*

   El Ministerio concedió un acceso parcial a la información, detallando la relación de contenidos tratados en dicha reunión, e inadmitió la petición respecto de la entrega de los materiales utilizados, al amparo de la causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG.

[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG
Número: 2025-1360 Fecha: 12/11/2025

4. Sentado lo anterior, el punto de partida ha de ser que el Ministerio ha facilitado el acceso al contenido de la reunión del grupo de trabajo que versó sobre las problemáticas legales de la práctica de *chemsex* (y su invisibilización), así como sobre la necesidad de acometer acciones de formación específica sobre esta materia dirigidas tanto a los cuerpos y fuerzas de seguridad, y al ámbito judicial y penitenciaria, como a las personas que practican el *chemsex.*

   La causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG —que permite inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a informaciones que tengan carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos — se invoca únicamente respecto de los concretos materiales utilizados por los diversos ponentes.

5. Desde la perspectiva apuntada debe recordarse que el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, de forma que cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites previstos que deberá justificar de manera expresa la proporcionalidad de su aplicación. Así lo exige una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se reconoce que «[l]*a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* [por todas, SSTS de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

   Respecto de la causa recogida en el artículo 18.1.b) LTAIBG, este Consejo ha precisado en el Criterio Interpretativo 006/2015, que la característica que habilita su aplicación es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada en el precepto (*«notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos»*) un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

   Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la

R CTBG
Número: 2025-1360 Fecha: 12/11/2025

posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

> *«(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...). Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última».*

6. En este caso, alega el Ministerio, reproduciendo el criterio interpretativo 6/2015 de este Consejo, que los materiales utilizados en las ponencias realizadas en el seno del grupo de trabajo interesado no son sino *«opiniones o valoraciones personales del autor»,* teniendo un carácter preparatorio y constituyendo, en consecuencia, meras comunicaciones internas, o, respecto de los concretos materiales (presentaciones utilizadas por los ponentes) *«información con carácter de apoyo, a modo de borradores, para ilustrar la exposición de los diferentes temas tratados».*

   A la vista de lo anterior, asiste la razón al Ministerio cuando sostiene el carácter preparatorio y, en consecuencia, auxiliar de la información pretendida pues, en efecto, se trata de la información que han utilizado los diversos ponentes para apoyar sus intervenciones y constituyen opiniones personales o valoraciones sobre la temática discutida en el grupo de trabajo que carecen de relevancia decisoria.

7. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede desestimar la reclamación.

R CTBG
Número: 2025-1360 Fecha: 12/11/2025

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE SANIDAD.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-1360 Fecha: 12/11/2025

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta